



USAID
FROM THE AMERICAN PEOPLE



FLACSO
CHILE

MANO DURA Y EROSIÓN DEMOCRÁTICA EN AMÉRICA LATINA

INFORME DE CONTEXTO: URUGUAY



Agosto, 2024

Lucía Dammert, Sebastián Cutrona, Mary Fran T. Malone,
Jonathan D. Rosen y Manuela Gil.

¹Cómo citar:

Dammert, L., Cutrona, S., Malone, M. T., Rosen, J., & Gil, M. (2024). *Mano dura y erosión democrática en América Latina: Informe de Contexto: Uruguay*. FLACSO CHILE-USACH. <https://flacsochile.org/mano-dura-en-america-latina/>



DEPARTAMENTO DE
ESTUDIOS POLÍTICOS

¹ Este informe ha sido posible gracias al generoso apoyo del pueblo americano a través de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID). Los contenidos son responsabilidad de la FLACSO Chile y no reflejan necesariamente las opiniones de USAID o del Gobierno de los Estados Unidos.

ÍNDICE

| | |
|--|----|
| Introducción..... | 4 |
| Datos de criminalidad..... | 4 |
| Institucionalidad..... | 6 |
| Opinión pública sobre la seguridad | 7 |
| Políticas de seguridad ciudadana..... | 8 |
| Escenario para la mano dura | 9 |
| Referencias..... | 11 |

TABLA DE GRÁFICOS

| | |
|---|---|
| Gráfico N°1: Tasa de homicidio en Uruguay (2012 - 2023) | 4 |
| Gráfico N°2: Población reclusa (2000 – 2020) | 7 |
| Gráfico N°3: Percepción de seguridad en el vecindario | 8 |

INTRODUCCIÓN

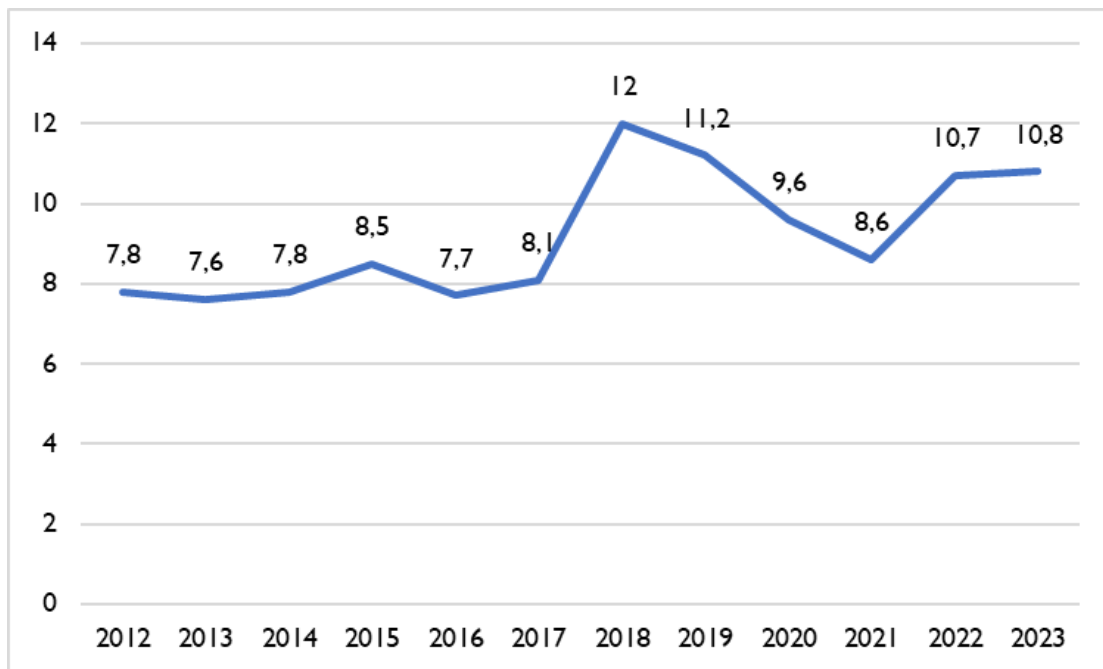
Uruguay es un país pequeño con 3,6 millones de habitantes. A menudo se lo compara con Suiza en términos de prosperidad y seguridad en América del Sur. Tras un golpe de Estado en 1973 y más de una década de gobierno autoritario, Uruguay restauró la democracia en 1985. Desde entonces, el país ha desarrollado instituciones democráticas sólidas y ha logrado mantener bajos niveles de corrupción e impunidad (CRS, 2023; Gillespie & Gonzalez, 1989; Altman, 2008). Según una encuesta reciente, el 57,87% de la población se mostró "satisfecha" cuando se le preguntó sobre su nivel de satisfacción con la democracia, mientras que solo el 5,40% respondió "muy insatisfecho" (LAPOP, 2023).

Uruguay es un caso de estudio interesante por varias razones. El país tiene una presencia creciente de actores criminales (Bogliaccini et al., 2022). Como se analizará más adelante con más detalle, un miembro del crimen organizado se ha autoproclamado líder del primer cártel del país. Por otra parte, la ubicación de Uruguay con respecto a Argentina y Brasil, además de tener un gran puerto, presenta varios desafíos de seguridad. A pesar de sus sólidas instituciones democráticas, Uruguay tiene una tasa de homicidios históricamente alta. El país también ha sido testigo de niveles crecientes de inseguridad. Si bien el país no tiene el nivel de inseguridad relacionada con el crimen organizado característica de otros países de la región, las encuestas muestran que muchos uruguayos reportan sentirse inseguros. El gobierno actual ha respondido a las percepciones de inseguridad y ha implementado diversas políticas diseñadas para combatir el crimen y la violencia.

DATOS DE CRIMINALIDAD

Uruguay ha experimentado una tasa de homicidios consistentemente alta en la última década. Por ejemplo, en 2012 registró 276 homicidios, cifra que aumentó a 426 en 2018 y luego disminuyó a 388 en 2022 (Rojido, Cano & Borges, 2023). En 2023, el país registró 382 homicidios, lo que equivale a una tasa de 11,2 por cada 100,000 habitantes (Majarrés & Newton, 2024). Según el Observatorio Nacional de la Violencia y la Criminalidad del Ministerio de Salud Pública (2024), entre enero y marzo de 2023 se produjeron 98 homicidios, frente a 83 en 2024. Montevideo reportó 50 y 55 homicidios en 2023 y 2024 respectivamente, mientras que el resto del país tuvo 48 y 28 homicidios en esos mismos años.

Gráfico N° I: Tasa de homicidio en Uruguay (2012 – 2023)



Fuente: Rojido, Cano & Borges, 2023. Observatorio Nacional de la Violencia y la Criminalidad y del Ministerio de Salud Pública

Según el Índice Global de Crimen Organizado (Global Organized Crime Index), Uruguay tiene un puntaje de criminalidad de 3,22, ubicándose en el puesto 12 entre los 12 países sudamericanos analizados y en el puesto 30 entre los países americanos. A nivel mundial, ocupa el puesto 172 en términos de niveles de criminalidad. En cuanto a la "resiliencia," Uruguay obtuvo una calificación de 7,50, colocándose en el primer lugar entre los 12 países de América del Sur, el primer puesto entre los 35 países de América y el 13° lugar entre 193 países (Global Organized Crime Index, 2023).

El panorama criminal en Uruguay es notablemente diferente en comparación con sus vecinos como Brasil o Argentina (Lessing, 2021; Arias, 2017). Si bien existen varios actores criminales operando en Uruguay, las organizaciones criminales no alcanzan la magnitud de los cárteles en otros países. En su lugar, predominan los clanes familiares que funcionan como redes criminales flexibles. Por ejemplo, Sebastián Marset, el traficante más buscado de Uruguay, lidera una organización que, aunque está involucrada en actividades como el lavado de dinero y el tráfico de cocaína, no sigue una estructura de grupo única. Esta organización, dirigida por Marset, incluye a su esposa, Gianinia García, su cuñado, su medio hermano y otros familiares, amigos y asociados (Newton, 2023).

En los últimos años, Uruguay ha sido testigo de luchas por el control entre varios clanes familiares implicados en actividades criminales. Por ejemplo, los Segales, Calderas y Vallejos han estado en conflicto por el dominio de Peñarol, un barrio con altos índices de violencia en Montevideo. A pesar de estos enfrentamientos, existe poco riesgo de que estos grupos aumenten su poder y establezcan una gobernanza criminal sobre zonas y territorios, como ha ocurrido en otros países de la región. Los investigadores sugieren que

es más probable que estos grupos criminales mantengan su influencia a nivel local, en lugar de expandir sus operaciones más allá de las fronteras (Rijido, Cano & Borges, 2024).

INSTITUCIONALIDAD

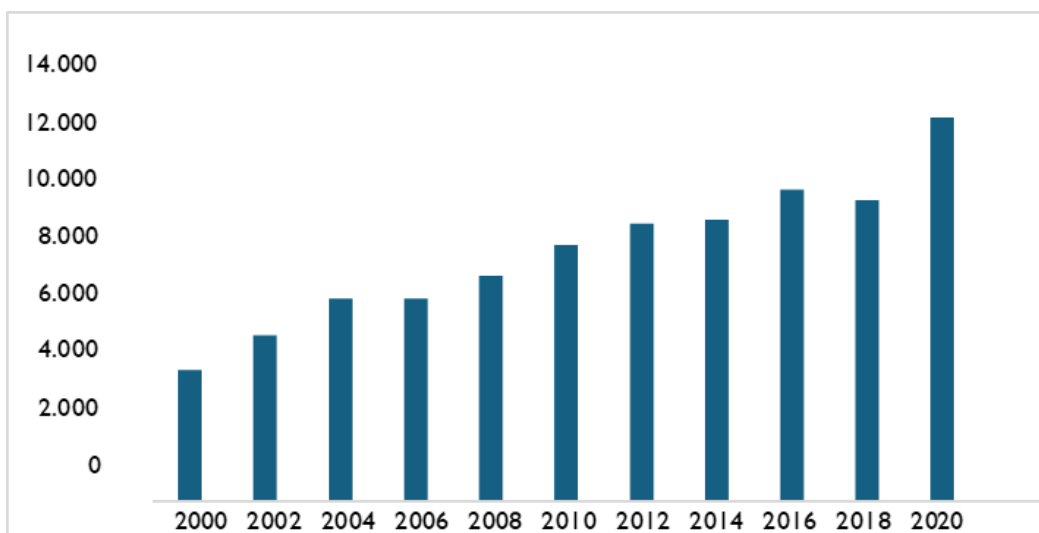
Uruguay cuenta con instituciones sólidas. El Ministerio del Interior, a cargo de Nicolás Martinelli, se divide en un subsecretario, director general de la secretaría y director de la policía nacional. Hay varias agencias dependientes del ministro del interior, entre ellas: dirección de Asuntos Internos, Dirección Nacional de Políticas de Género, Gabinete de Seguridad, Dirección de Convivencia y Seguridad Ciudadana (Ministerio del Interior, S.F.).

La misión de las fuerzas armadas es brindar seguridad externa a Uruguay. No tienen responsabilidades domésticas, excepto la seguridad fronteriza y la seguridad en las áreas próximas a seis prisiones. Las fuerzas armadas no han desempeñado un papel la seguridad interna como en otros países de la región, donde el ejército ha sido utilizado para combatir el narcotráfico, el crimen organizado y la violencia. Esto, en parte, se debe a la historia de Uruguay y el rol de las fuerzas armadas en la dictadura de más de una década (Department of State, 2022; Sotomayor, 2007; Esparza et al., 2020).

Su tribunal más alto es la Corte Suprema, mientras que la Fiscalía General se encarga de los casos relacionados con el crimen organizado. De hecho, el Proyecto de Justicia Mundial calificó a Uruguay como el país con el menor nivel de corrupción en América Latina y el Caribe (InSight Crime, 2022; World Justice Project, 2021). Además, el Índice de Percepción de la Corrupción de Transparencia Internacional situó a Uruguay en el puesto 73 de 100, siendo cero altamente corrupto y 100 muy limpio. En la misma línea, obtuvo el puesto 16 de 180 en el Índice de Corrupción de Transparencia Internacional, donde uno representa el menos corrupto y 180 el más corrupto (Transparency International, 2023).

Según datos del Proyecto de Opinión Pública de América Latina (Latin American Public Opinion Project—LAPOP) de 2023, la confianza en la presidencia y los partidos políticos fue menor en comparación con otras instituciones de seguridad. En una escala Likert de siete puntos, donde uno representa "nada" y siete "mucho", el 27,86% respondió "nada" cuando se les preguntó sobre su nivel de confianza en el presidente, mientras que el 14,70% respondió "mucho" (LAPOP, 2023). Además, solo el 4,97% respondió "mucho" en cuanto a su nivel de confianza en los partidos políticos, mientras que el 23,62% respondió "nada". Finalmente, el 13,92% de la población respondió "todas" cuando se les preguntó sobre el nivel de corrupción entre los políticos, mientras que el 26,93% respondió "más de la mitad" y el 26,58% respondió "la mitad" (LAPOP, 2023).

Gráfico N°2: Población reclusa (2000 – 2020)



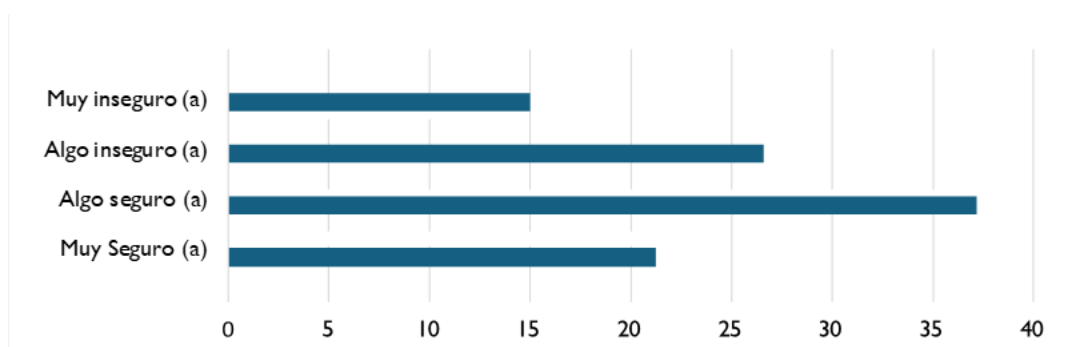
Fuente: ICPR (2024)

El gobierno ha reconocido la problemática de las condiciones y la sobrepoblación en las cárceles. Un informe del 2022 indica que se están construyendo nuevas unidades para albergar a 1.800 reclusos, y se planea la construcción de 3.500 plazas adicionales para reducir el hacinamiento en los centros de detención (UNHR, 2022). Asimismo, el gobierno ha admitido la existencia de abusos contra los derechos humanos en las prisiones, y en respuesta, ha implementado un plan de "dignidad carcelaria". Este plan tiene como objetivo mejorar las condiciones en las cárceles y facilitar la reintegración de los reclusos en la sociedad.

OPINIÓN PÚBLICA SOBRE LA SEGURIDAD

Según datos de LAPOP, el 61,52% de la población informó que ha habido venta ilegal de drogas en su barrio en los últimos 12 meses, mientras que el 38,48% dijo que no. Además, la encuesta reveló que el 15,01% de la población se siente "muy insegura", mientras que el 26,59% respondió "algo insegura" (LAPOP, 2023). En cuanto a la victimización, el 23,81% de la población afirmó haber sido víctima de algún delito durante el mismo período. De aquellos que fueron víctimas, el 14,53% expresó tener mucha fe en el sistema de justicia penal, mientras que el 24,67% dijo tener "algo" de fe (LAPOP, 2023). Sin embargo, el 29,87% respondió "nada" y el 30,93% respondió "poco". En cuanto a las medidas para combatir la delincuencia, el 20,08% de la población expresó que estaría justificado un golpe de estado si la delincuencia es elevada (LAPOP, 2023).

Gráfico N°3: Percepción de seguridad en el vecindario



Fuente: LAPOP (2023)

POLÍTICAS DE SEGURIDAD CIUDADANA

El Ministerio del Interior es responsable de la supervisión de la seguridad pública en Uruguay, contando con aproximadamente 33,500 agentes de policía en todo el país. Esto se traduce en más de 950 agentes por cada 100,000 habitantes (InSight Crime, 2022; Sanjurjo & Trajtenberg, 2022; Tenenbaum, 2015). Sin embargo, críticos han argumentado que la policía nacional no siempre ha logrado proporcionar seguridad básica y carece de la capacitación necesaria.

En 2016, Montevideo inició la implementación del Programa de Alta Dedicación Operativa, conocido como PADO (Chainey et al., 2018; Ewig, 2021). Este programa, siendo el primero de su tipo en América Latina, involucró a numerosos policías patrullando "puntos críticos" o áreas con altos índices de criminalidad (Chainey & Estévez-Soto, 2024). La policía desplegó unidades en lugares específicos para abordar robos y otros delitos, con el objetivo adicional de disuadir a los posibles delincuentes de cometer crímenes. Sin embargo, algunos críticos han cuestionado la efectividad de estos programas, ya que el número de robos y hurtos en Montevideo aumentó en un 45% al finalizar 2017 y 2018 en comparación con el año anterior (Chainey & Estévez-Soto, 2024).

La Dirección de Convivencia y Seguridad Ciudadana colabora con diversas agencias, como la Defensoría de Vecinos y Vecinas de la IMM, el Ministerio de Desarrollo Social (Mides) y otras organizaciones, con el objetivo de mejorar la coordinación, comunicación y cooperación en materia de seguridad. Esta entidad busca incorporar las opiniones de la población civil y fortalecer la colaboración entre las autoridades y la sociedad. La investigación académica resalta la importancia de las relaciones policiales comunitarias, no solo para resolver crímenes, sino también para promover la cooperación, confianza y comunicación entre los civiles y las fuerzas del orden (Greene & Decker, 1989; Skogan & Hartnett, 2019; Fleissner & Heinzlmann, 1996).

Finalmente, ha habido llamados a una mayor cooperación entre la *Drug Enforcement Administration* (DEA) de Estados Unidos y las autoridades de Uruguay para combatir el narcotráfico, el crimen y la violencia. En 2012, por ejemplo, fueron más de un millón de contenedores que pasaron por el puerto de Montevideo. Existe preocupación por los

crecientes envíos de cocaína que pasan por Uruguay. Sin embargo, la DEA cerró su oficina en Montevideo en 2019 después de tensiones con las autoridades policiales locales (Stargardt & Elliott, 2024). En abril de 2024, la DEA y el Ministerio del Interior firmaron un memorando de entendimiento para combatir el narcotráfico y grupos criminales (Embajada de Estados Unidos en Uruguay, 2024).

Legalización

Varios políticos y analistas han argumentado que la guerra contra las drogas no ha sido efectiva y han planteado la necesidad de explorar políticas alternativas. En 2013, Uruguay se convirtió en el primer país en legalizar la marihuana (Cruz, Boidi & Queirolo, 2018). De manera interesante, el enfoque adoptado por Uruguay fue de arriba hacia abajo, liderado por el gobierno de José Alberto “Pepe” Mujica, a diferencia del enfoque de abajo hacia arriba seguido en algunos estados de Estados Unidos (Cruz, Queirolo & Bodi, 2016). Los estudiosos señalan varios factores que facilitaron la legalización de la marihuana en Uruguay. Uno de estos factores fue la preocupación por la seguridad pública, mientras que otro factor clave fue el respaldo político a la legalización por parte de actores políticos relevantes en ese momento (Queirolo et al., 2019).

ESCENARIO PARA LA MANO DURA

Parece muy poco probable que Uruguay implemente políticas de mano dura al estilo Bukele (Ruiz & Mackey, 2020; Molinari, 2024). Si bien no existe un apoyo abrumador a las políticas de mano dura como se ve en el caso de El Salvador, hay porcentajes de la población que están dispuestos a tomar medidas extraordinarias para combatir el crimen. Por ejemplo, la encuesta LAPOP preguntó si “se justificaría que los militares tomen el poder por un golpe de Estado.” Curiosamente, el 20,08 por ciento de los encuestados dijo que sí. La encuesta también preguntó si un golpe militar estaría justificado si hay mucha corrupción; 18,57 por ciento de los encuestados dijo que sí (LAPOP, 2023).

Estudios anteriores señalan que los altos niveles de crimen organizado, miedo y altos niveles de violencia funcionan como la tríada de mano dura. En otras palabras, estos tres factores pueden influir en el apoyo a las estrategias de mano dura. Estudios anteriores también muestran que los niveles más altos de confianza en los militares a menudo son una variable estadísticamente significativa cuando se trata de comprender el apoyo a la mano dura (Rosen, 2021; Rosen & Cutrona, 2023). Si bien el país ha tenido algunos problemas con altas tasas de homicidio. En 2022, la tasa de homicidios de hombres fue de 19,4 por 100.000 habitantes frente a una tasa de 2,6 de mujeres. En términos de edad, la tasa de homicidios entre personas de 25 a 29 años fue de 29 por 100.000 habitantes. Además, la tasa de homicidios entre personas de 20 a 24 años fue de 21 por 100.000. Sin embargo, Uruguay no tiene los mismos niveles de violencia relacionada con el crimen organizado que tienen otros países de la región (Rojido, Cano & Borges, 2023; Pérez Bentancur & Tiscornia, 2024).

Los actores criminales que operan en Uruguay no son cárteles poderosos, sino clanes familiares. Además, los actores criminales parecen no haber podido penetrar el estado, como se ha visto en otros casos en la región. Sin embargo, varios casos de vínculos

entre las fuerzas de seguridad y los narcotraficantes han generado críticas (Global Organized Crime Index, 2023). Datos de la Secretaría Nacional para la Lucha contra el Lavado de Activos y el Financiamiento del Terrorismo – SENACLAFT- muestran crecientes casos de lavado de dinero relacionados con el narcotráfico (Newton, 2023; SENACLAFT 2023). Si bien el lavado de dinero no es nuevo en Uruguay, existe preocupación sobre la posibilidad de que actores criminales poderosos utilicen dinero para sobornar a funcionarios públicos.

En marzo de 2020, Luis Lacalle Pou asumió la presidencia de Uruguay, representando al Partido Nacional de centroderecha. Durante su campaña electoral, enfatizó la necesidad de fortalecer la seguridad en el país. Su victoria sobre Daniel Martínez del Frente Amplio en la segunda vuelta de 2019 fue por un margen estrecho. Una vez en el cargo, la administración de Lacalle Pou impulsó diversas reformas, incluyendo políticas de seguridad de mano dura, en línea con sus promesas de campaña (CRS, 2023; Schmidt & Repetto, 2022; Garcé García & Santos, 2023; Leite, 2020). En marzo de 2020, Uruguay enfrentó un aumento en los ataques contra agentes de policía. Por ejemplo, en un lapso de cinco semanas en febrero de 2020, casi 80 agentes fueron agredidos en todo el país (Navarrete, 2020). Ante esta situación, el presidente anunció planes para incrementar los patrullajes policiales en áreas consideradas peligrosas. En junio del mismo año, tres miembros de las fuerzas armadas fueron asesinados, lo que generó preocupación entre algunos analistas sobre el creciente poder de los actores criminales (Asmann, 2020).

A pesar de estos desafíos, Lacalle Pou mantiene una popularidad relativamente alta, con un índice de aprobación del 44 por ciento según una encuesta de marzo de 2023 (CRS, 2023). La fortaleza de las instituciones uruguayas le permite al país centrarse en combatir las organizaciones criminales y reducir la tasa de homicidios sin recurrir a políticas de mano dura, como las aplicadas en otras regiones.

REFERENCIAS

- Altman, D. (2008). Collegiate executives and direct democracy in Switzerland and Uruguay: similar institutions, opposite political goals, distinct results. *Swiss Political Science Review*, 14(3), 483-520.
- Arias, E. D., & Barnes, N. (2017). Crime and plural orders in Rio de Janeiro, Brazil. *Current Sociology*, 65(3), 448-465.
- Asmann, P. (2020). Brazen Murder of Soldiers Latest Incident to Raise Alarm in Uruguay. *InSight Crime*.
- Bogliaccini, J. A., Pereira, D., Pereira, J. I., Giambruno, C., & Borba, I. (2022). Tackling drug-lords in a nascent market: raids and drug crime in Uruguay. *Criminal justice policy review*, 33(4), 351-372.
- Chainey, S., Serrano-Berthet, R., & Veneri, F. (2018). Evaluando el impacto del Programa de Alta Dedicación Operativa (PADO) en la reducción de robos violentos en Montevideo, Uruguay. Inter-American Development Bank and Uruguay Ministry of Justice.
- Caballero, E. C. (1997). La población reclusa en las cárceles y su proceso de resocialización en el sistema penitenciario de Uruguay. *Revista de la Facultad de Derecho*, (12), 187-232.
- Chainey, S. P., & Estévez-Soto, P. R. (2024). One crime wave, three hypotheses: using interrupted time series to examine the unintended consequences of criminal justice reform, computer tablet recording of crime and a long-term hot spots policing programme. *Crime Prevention and Community Safety*, 1-18.
- Congressional Research Service (2023), *Uruguay: An Interview*. Washington, DC.
- Cruz, J. M., Queirolo, R., & Boidi, M. F. (2016). Determinants of public support for marijuana legalization in Uruguay, the United States, and El Salvador. *Journal of Drug Issues*, 46(4), 308-325.
- Cruz, J. M., Boidi, M. F., & Queirolo, R. (2018). Saying no to weed: Public opinion towards cannabis legalisation in Uruguay. *Drugs: Education, Prevention and Policy*, 25(1), 67-76.
- Department of State, (2022). 2022 Country Reports on Human Rights Practices: Uruguay. <https://www.state.gov/reports/2022-country-reports-on-human-rights-practices/uruguay/>.
- Esparza, D., Henon, S. A., & Gentry, H. D. (2020). Peacekeeping and civil–military relations in Uruguay. *Defense & Security Analysis*, 36(3), 314-334.
- Ewig, G. T. (2021). La política criminal uruguaya en la era progresista (2005-2020): el caso

de la justicia para adolescentes. *Sociologias*, 23(58), 80-104.

Fleissner, D., & Heinzelmann, F. (1996). *Crime prevention through environmental design and community policing*. US Department of Justice, Office of Justice Programs, National Institute of Justice.

Garcé García y Santos, A. (2023). El Régimen Político de Conocimiento en acción: Ciencia y política en la respuesta al COVID-19 en Uruguay (2020-2021). *Revista estudios de políticas públicas*, 9(2), 66-84.

Gillespie, C., & Gonzalez, L. E. (1989). Uruguay: The survival of old and autonomous institutions. *Democracy in Developing Countries*, 4, 207-245. Rosen, J. D., & Cutrona, S. A. (Eds.). (2023). *Mano dura policies in Latin America*. New York. Routledge.

Global Organized Crime Index (2023), Uruguay, <https://ocindex.net/2023/country/uruguay>

Greene, J. R., & Decker, S. H. (1989). Police and community perceptions of the community role in policing: The Philadelphia experience. *The Howard journal of criminal justice*, 28(2), 105-123.

InSight Crime (2022), Uruguay Profile, *InSight Crime*, <https://insightcrime.org/uruguay-organized-crime-news/uruguay/>

Institute for Crime & Justice Policy Research (2024), World Prison Brief: Uruguay, <https://www.prisonstudies.org/country/uruguay>

Latin American Public Opinion Project—LAPOP (2023), Uruguay, <https://www.vanderbilt.edu/lapop/>.

Leite, I. (2020). Society, Public Policies and Education: Alternative Approaches in Uruguay. *Journal for Critical Education Policy Studies (JCEPS)*, 18(1).

Lessing, B. (2021). Conceptualizing criminal governance. *Perspectives on politics*, 19(3), 854-873.

Manjarrés, J. & Newton, C (2024). InSight Crime's 2023 Homicide Round-Up. *InSight Crime*.

Ministerio del Interior (S.F.), Estructura del organismo. <https://www.gub.uy/ministeriointerior/estructura-organismo>